

Barasofsky, Johanna

**Article**

## Schuldendarstellung öffentlicher Einheiten auf kommunaler Ebene: die integrierte Modellrechnung der Gemeinden und Gemeindeverbände

WISTA – Wirtschaft und Statistik

**Provided in Cooperation with:**

Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden

*Suggested Citation:* Barasofsky, Johanna (2023) : Schuldendarstellung öffentlicher Einheiten auf kommunaler Ebene: die integrierte Modellrechnung der Gemeinden und Gemeindeverbände, WISTA – Wirtschaft und Statistik, ISSN 1619-2907, Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden, Vol. 75, Iss. 2, pp. 49-59

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/273098>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# SCHULDENDARSTELLUNG ÖFFENTLICHER EINHEITEN AUF KOMMUNALER EBENE: DIE INTEGRIERTE MODELLRECHNUNG DER GEMEINDEN UND GEMEINDEVERBÄNDE

Johanna Barasofsky

↳ **Schlüsselwörter:** kommunale Schulden – Gemeindefschulden – integrierte Schulden – Ausgliederungen – FEU

## ZUSAMMENFASSUNG

Gemeinden lagern zunehmend kommunale Aufgaben an ausgegliederte öffentliche Einheiten aus, mit denen sie dann über ein teils recht komplexes Beziehungsgeflecht verbunden bleiben. In der Modellrechnung der integrierten kommunalen Schulden werden die Schulden dieser öffentlichen Einheiten den Kommunen anteilig nach Beziehungsverhältnissen zugeordnet. Dieses Vorgehen soll die kommunale Verschuldungslage umfassend abbilden und den Vergleich kommunaler Schuldendaten erleichtern. Der Aufsatz geht der Frage nach, inwieweit es möglich ist, die Vergleichbarkeit kommunaler Schulden durch das Einbeziehen weiterer struktureller Merkmale im Datenmaterial zu verbessern. Weiterhin werden die integrierten Ergebnisse zu der in der Finanzstatistik üblichen Darstellungsweise übergeleitet, um die Unterschiede herauszuarbeiten.

↳ **Keywords:** local government debt – debt of municipalities – integrated debt – outsourcing – public funds, institutions and enterprises

## ABSTRACT

*Local government increasingly outsources public services to public units, but stays connected to those units through owner relationships that sometimes are quite complex. The model calculation of integrated local government debt assigns the debt of those public units to municipalities according to the proportion of stakes the municipalities hold in the units. This approach is to provide a comprehensive picture of local government debt and improve comparability between municipalities' debt figures. This article investigates how the comparability of local government debt data can be improved by including additional structural variables in the data material.*



**Johanna Barasofsky**

ist Volkswirtin und seit 2008 im Statistischen Bundesamt tätig. Ihre Arbeitsschwerpunkte im Referat „Öffentliche Schulden, öffentliches Vermögen“ umfassen unter anderem die Erstellung und methodische Begleitung der Modellrechnung der integrierten Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände im Statistischen Verbund.

## 1

---

### Einleitung

---

Die Anzahl der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU)<sup>1</sup> hat auf kommunaler Ebene in den letzten Jahren stark zugenommen. Waren im Jahr 2008 dieser Ebene 13 208 FEU zugeordnet (Schmidt, 2011), so hat sich ihre Zahl bis 2022 auf 21 445 Einheiten erhöht. Dahinter steht ein fortschreitender Prozess der Gemeinden und [Gemeindeverbände](#)<sup>2</sup>, kommunale Aufgaben an verbundene Einheiten zu übertragen. Diese starke Zunahme von Ausgliederungen und deren vielfältige Verflechtungen zu den kommunalen [Kernhaushalten](#) erschwert es, kommunale Finanzen statistisch zu erfassen. Da ein Großteil der finanziellen Aktivitäten in den Ausgliederungen stattfindet, existieren finanzielle Spielräume außerhalb der Kommunalaufsicht. Somit sind kommunale Finanzkennzahlen nur aussagefähig, wenn die Ausgliederungen berücksichtigt werden (KfW, 2019; Brand/Steinbrecher, 2019; Freier/Grass, 2013). In Bezug auf die kommunale Verschuldung gilt es zu berücksichtigen, dass die über verbundene Unternehmen aufgenommenen Schulden statistisch erfasst werden, um unter anderem Risikofaktoren der kommunalen Verschuldung in ihrer Gänze darstellen zu können.

Das Statistische Bundesamt hat mit Einführung der „Modellrechnung Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände“ im Jahr 2012 ein zusätzliches Instrument geschaffen, die ausgelagerten Schulden darzustellen. Die Modellrechnung wurde seitdem durch eine verbesserte Datengrundlage sowie Anpassungen in der Methodik – zuletzt zum Stand 31. Dezember 2021 – kontinuierlich weiterentwickelt. Sie verwendet die für die Finanzstatistiken erhobenen Beteiligungsinformationen, um alle öffentlich bestimmten Einheiten über ihre jeweiligen Eigner anteilmäßig kommunalen Kernhaushalten zuzuordnen. So entsteht ein fast vollständiges finanzstatistisches Gesamtbild der kommunalen Schulden, das nicht von der sektoralen Zuordnung einzelner

- 
- 1 Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen sind Einheiten, an denen die Kernhaushalte maßgeblich, das heißt mit mehr als 50 % des Stimmrechts oder des Nennkapitals, unmittelbar beziehungsweise mittelbar beteiligt sind. Sie werden nach Zugehörigkeit zum Sektor Staat in Extrahaushalte und in [sonstige FEU](#) unterschieden.
  - 2 Zu den Gemeindeverbänden gehören die Landkreise (in Nordrhein-Westfalen die Kreise), die Ämter, Samtgemeinden, Verbandsgemeinden sowie die Bezirksverbände.

Beteiligungen abhängig ist. Das Vorgehen nivelliert aber nicht alle Unterschiede im kommunalen Ausgliederungsgeschehen bei der Erfassung kommunaler Schulden. Beispielsweise ist das Engagement von Gemeinden in schuldenintensiven Wirtschaftsaktivitäten wie Wohnungsbau oder Energieversorgung deutschlandweit sehr unterschiedlich verteilt. Zudem ist nach wie vor nicht davon auszugehen, dass kommunale Aufgaben im gleichen Maß in allen Gemeinden ausgegliedert werden.

Der folgende Artikel stellt die aktuellen Ergebnisse der „Modellrechnung Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände“ vor und geht auf wesentliche Aspekte bei der Darstellung der Ausgliederungen ein. Ein Vergleich mit kommunalen Schuldeneckwerten der jährlichen Schuldenstatistik ordnet die Ergebnisse der Modellrechnung ein und adressiert die geografischen Unterschiede der modellhaften Schuldendarstellungenweise.

## 2

---

### Integrierte kommunale Schuldendarstellung

---

#### 2.1 Daten und Methodik

---

Die Modellrechnung der integrierten kommunalen Schulden nutzt als Datengrundlage die in den Finanzstatistiken vorliegenden Beteiligungsbeziehungen der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen sowie die Meldungen zur jährlichen Schuldenstatistik. Ebenso wie diese definiert sie den Schuldenbegriff als die Summe der Kassenkredite, Kredite und Wertpapiersschulden beim nicht öffentlichen Bereich.<sup>3</sup> Zum nicht öffentlichen Bereich gehören Kreditinstitute, der sonstige inländische Bereich – zum Beispiel private Unternehmen – und der sonstige ausländische Bereich. Eine seit der Novellierung des Finanz- und Personalstatistikgesetzes zum 1. Dezember 2013 gesetzlich verankerte regelmäßige Grundbefragung stellt sicher, dass der Berichtskreis

- 
- 3 Die Schulden beim öffentlichen Bereich, also die Kassenkredite und Kredite beim öffentlichen Bereich, werden wegen fehlender Möglichkeiten zur Konsolidierung im öffentlichen Bereich nicht berücksichtigt. Die Schulden beim nicht öffentlichen Bereich werden im Folgenden verkürzt als Schulden bezeichnet.

vollständig ist und die Beteiligungsbeziehungen aktuell dokumentiert sind. Unberücksichtigt bleiben Schulden von nicht mehrheitlich öffentlich bestimmten Einheiten beziehungsweise von Einheiten mit Sitz im Ausland, da sie in den Finanzstatistiken nicht erhoben werden.

Um die kommunalen Schulden beteiligungsgenau zuzuordnen, werden die FEU über die Beteiligungsinformationen mit ihren jeweiligen Eignern verknüpft, sodass eine Eigner-Kette entsteht. Maßgeblich für die Beteiligungsstruktur sind üblicherweise die Stimmrechtsbeziehungen, in einigen Fällen die Nennkapitalanteile. Direkte Eigenbeteiligungen werden herausgerechnet und den übrigen Beteiligungen anteilig zugerechnet. Die Schulden der FEU werden entlang der gesamten Eigner-Kette ihren ultimativen Eignern (das heißt den Kommunen) beteiligungsgenau zugewiesen. Beteiligungsketten zu kommunalen ultimativen Eignern werden nur bis zu einer Länge von elf Zwischeneignern<sup>4</sup> ausgewertet, um den Rechenaufwand bei der Zuordnung zu begrenzen. Dieser entsteht im Wesentlichen durch sich selbst referenzierende Beteiligungsstrukturen, die an dieser Stelle nur noch geringe Schuldenbeträge führen. [↘ Grafik 1](#)

Die Modellrechnung der integrierten kommunalen Schulden rechnet den kommunalen Kernhaushalten die Schulden ihrer direkten und indirekten Beteiligungen anhand ihrer jeweiligen Stimmrechtsanteile zu. Anteile, die auf private (= nicht öffentliche) Anteilseigner oder keinen ultimativen Eigner (beispielsweise wegen fehlerhafter Stimmrechtsangaben) zurückzuführen sind, werden je Flächenland aufsummiert ausgewiesen. Unberücksichtigt bleiben Schuldenanteile, die ultimativen Eignern

4 Das heißt Eignerbeziehungen mit zwölf und mehr Zwischeneignern werden nicht berücksichtigt und die dazugehörigen Schulden nicht den ultimativen Eignern zugeordnet.

## Grafik 1

### Beispielhafte Beteiligungsstruktur einer Gemeinde

Ultimativer Eigner	Ausgliederte Einheit	Mittelbare Beziehung über	Durchgerechneter Stimmrechtsanteil zur Schuldenzuordnung
Gemeinde A	FEU1	X	100 %
Gemeinde A	FEU3	FEU1	51 % von 100 % = 51 %
Gemeinde A	FEU4	FEU1	100 % von 100 % = 100 %
Gemeinde A	FEU2	X	80 %
Gemeinde A	FEU5	FEU2	60 % von 80 % = 48 %

X = Aussage nicht sinnvoll

anderer Ebenen (Bund, Länder, Sozialversicherung) zugerechnet werden. Darunter fallen auch die Schuldenanteile der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg, da sie in den amtlichen Finanzstatistiken der staatlichen, nicht der kommunalen Ebene zugeordnet werden.

## 2.2 Integrierte kommunale Schulden zum Stand 31. Dezember 2021

Die Verschuldung der Kreisgebiete ist innerhalb der Bundesländer mit wenigen Ausnahmen sehr heterogen. Ausnahmen sind Bayern, das im Deutschlandvergleich mit fast allen seinen Kreisgebieten unterdurchschnittlich verschuldet ist, und das Saarland, dessen Kreisgebiete alle überdurchschnittlich verschuldet sind. Kreisfreie Städte weisen durchgängig eine höhere Pro-Kopf-Verschuldung auf. [↘ Grafik 2](#) auf Seite 52

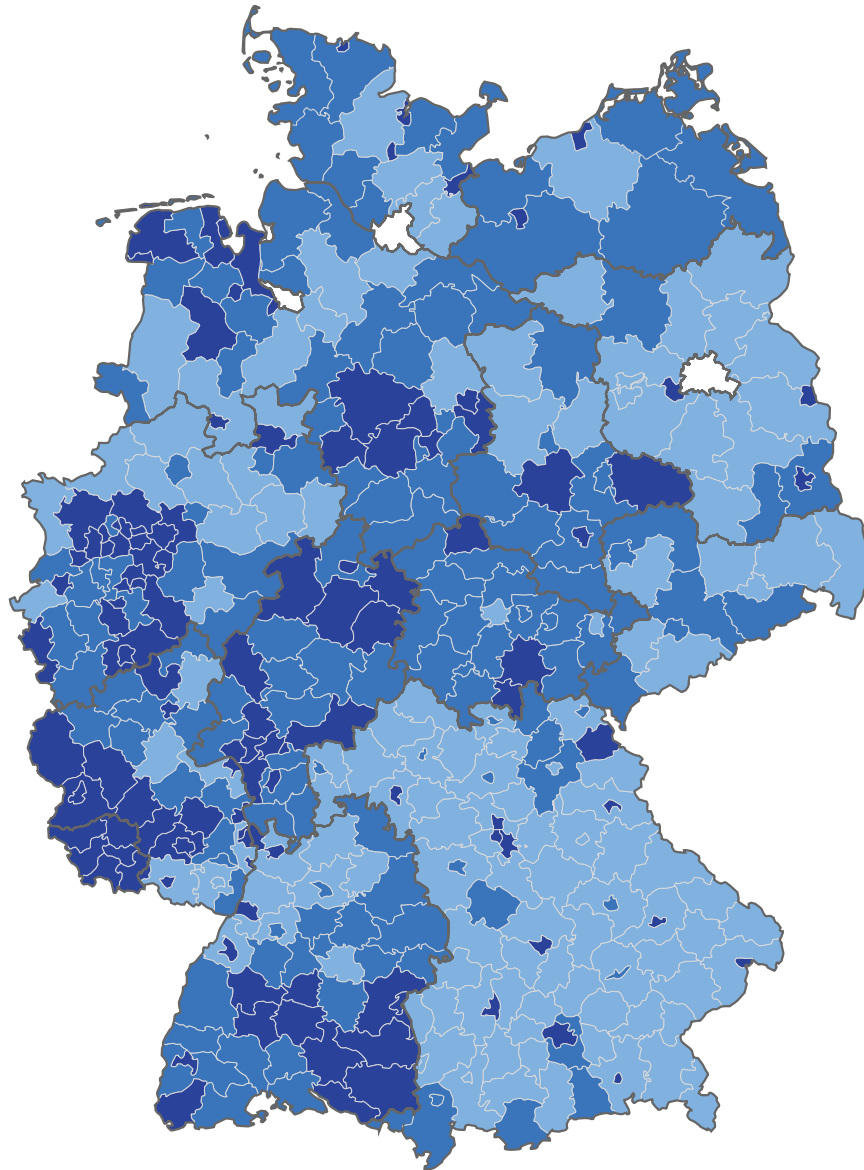
Der Schuldenanteil der ausgegliederten Einheiten dominiert in fast allen Flächenländern. Er erreicht mehr als 80 % des Gesamtwerts in Baden-Württemberg und den ostdeutschen Bundesländern mit Ausnahme Sachsen-Anhalts. Lediglich in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz überwiegt die Verschuldung der Kernhaushalte. Davon kann allerdings nicht abgeleitet werden, dass in diesen Ländern weniger kommunale Tätigkeitsbereiche ausgelagert wurden. Ebenfalls möglich ist es, dass hier die Verschuldung der Kommune aufgrund ihrer Kernaufgaben höher liegt. [↘ Tabelle 1](#) auf Seite 53

Die Modellrechnung stellt das Schuldenvolumen der Kommunen einschließlich ihrer Beteiligungen dar. Bei der Beurteilung der Ergebnisse ist zu beachten, dass neben dem Ausgliederungsgrad weitere Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern für einen Vergleich relevant sind. Diese Unterschiede bestehen

**Grafik 2**

**Integrierte kommunale Schulden der Kreisgebiete und kreisfreien Städte in Deutschland am 31. Dezember 2021**  
EUR je Einwohner/-in

- unter 2 500 EUR
- 2 500 bis unter 4 000 EUR
- 4 000 EUR und mehr



Anmerkung: Kreisgebiete berücksichtigen die integrierten Schulden der dem Kreis beziehungsweise Landkreis angehörigen Gemeinden (zum Beispiel amtsfreie Gemeinden, Mitgliedsgemeinden, kreisangehörige Gemeinden) sowie die der zugehörigen Verwaltungen (zum Beispiel Landkreise, Landratsämter, Amtsverwaltung). Einwohnerzahlen zum Stand 30. Juni 2021.

© GeoBasis-DE / BKG 2021

2023 - 054

# Schuldendarstellung öffentlicher Einheiten auf kommunaler Ebene: die integrierte Modellrechnung der Gemeinden und Gemeindeverbände

**Tabelle 1**

Integrierte kommunale Schulden in den Flächenländern nach dem Schalenkonzept<sup>1</sup>

	Insgesamt	Schulden der Kernhaushalte	Schulden der Extrahaushalte	Schulden der sonstigen FEU	Schuldenanteil der Ausgliederungen
	EUR je Einwohner/-in				%
Saarland	6 124	2 714	202	3 207	55,7
Hessen	5 313	2 057	267	2 990	61,3
Rheinland-Pfalz	4 688	2 812	206	1 671	40,0
Nordrhein-Westfalen	4 611	2 535	312	1 763	45,0
Niedersachsen	4 004	1 644	121	2 240	59,0
Baden-Württemberg	3 893	585	305	3 002	85,0
Mecklenburg-Vorpommern	3 859	818	165	2 876	78,8
Sachsen-Anhalt	3 619	1 191	26	2 402	67,1
Thüringen	3 348	607	356	2 385	81,9
Schleswig-Holstein	3 102	1 306	297	1 498	57,9
Bayern	2 744	965	124	1 655	64,8
Sachsen	2 583	505	44	2 034	80,4
Brandenburg	2 535	432	135	1 968	83,0
Insgesamt	3 895	1 521	218	2 156	61,0

Stand: 31. Dezember 2021; Einwohnerzahlen zum Stand 30. Juni 2021.

1 Zur weiteren Erläuterung des Schalenkonzepts siehe auch [www.destatis.de](http://www.destatis.de).

beispielsweise institutionell hinsichtlich des Kommunalisierungsgrads<sup>5</sup> und der Kommunalverfassungen der Länder. Letztere haben Einfluss auf die jeweiligen Verwaltungsstrukturen<sup>6</sup> oder die Schuldfähigkeit von Verwaltungseinheiten. Daher sind Vergleiche unterhalb der Kreisebene nur innerhalb eines Landes sinnvoll. Neben unterschiedlichen kommunalen Aufgabenstrukturen und Unterschieden in Bezug auf den Besitz an Finanzaktiva sind die wirtschaftlichen Tätigkeiten der Kommune bei der Interpretation der Ergebnisse relevant. Verkauft beispielsweise eine Gemeinde ihre Beteiligung an einem kommunalen Versorgungsunternehmen oder ist sie in bestimmten Bereichen nicht oder kaum aktiv, sind ihr darüber auch keine Schulden zuzuordnen.

Der Beitrag einzelner Wirtschaftsbereiche an den integrierten kommunalen Schulden der Bundesländer variiert stark. In den ostdeutschen Bundesländern können zwischen 435 Euro (Brandenburg) und 1 200 Euro (Sachsen-Anhalt) Schulden je Einwohnerin und Einwohner auf die öffentliche Verwaltung<sup>7</sup> zurückgeführt werden. Zusammen mit Baden-Württemberg und Bayern (598 beziehungsweise 977 Euro Pro-Kopf-Schulden)

trägt die Öffentliche Verwaltung etwa ein Drittel zu den Gesamtschulden bei. Die restlichen Bundesländer weisen mit 1 313 Euro (Schleswig-Holstein) bis 2 827 Euro (Rheinland-Pfalz) Schulden je Einwohnerin und Einwohner höhere Schuldenwerte für die öffentliche Verwaltung auf. Auch deren Anteil an den Gesamtschulden ist größer. Der Wirtschaftsbereich mit dem zweithöchsten Schuldenbetrag ist das Grundstücks- und Wohnungswesen, zu dem gemeinnützige Wohnungsunternehmen und Liegenschaftsverwaltungen zählen. In den ostdeutschen Bundesländern ist der Schuldenanteil der ausgegliederten Einheiten des Grundstücks- und Wohnungswesens zwei- bis dreimal so hoch wie in den anderen Bundesländern. In Mecklenburg-Vorpommern (1 586 Euro je Einwohner/-in) und Brandenburg (1 276 Euro je Einwohner/-in) entfallen auf die ausgegliederten Einheiten aus dem Wirtschaftsbereich Grundstücks- und Wohnungswesen 41 beziehungsweise 50% der Gesamtschulden. Im Saarland trägt der Wirtschaftsbereich Wasserversorgung und -entsorgung mit 2 490 Euro je Einwohnerin und Einwohner den größten Teil zu den Gesamtschulden bei, in Baden-Württemberg der Wirtschaftsbereich Energieversorgung (984 Euro je Einwohner/-in). [↘ Grafik 3](#)

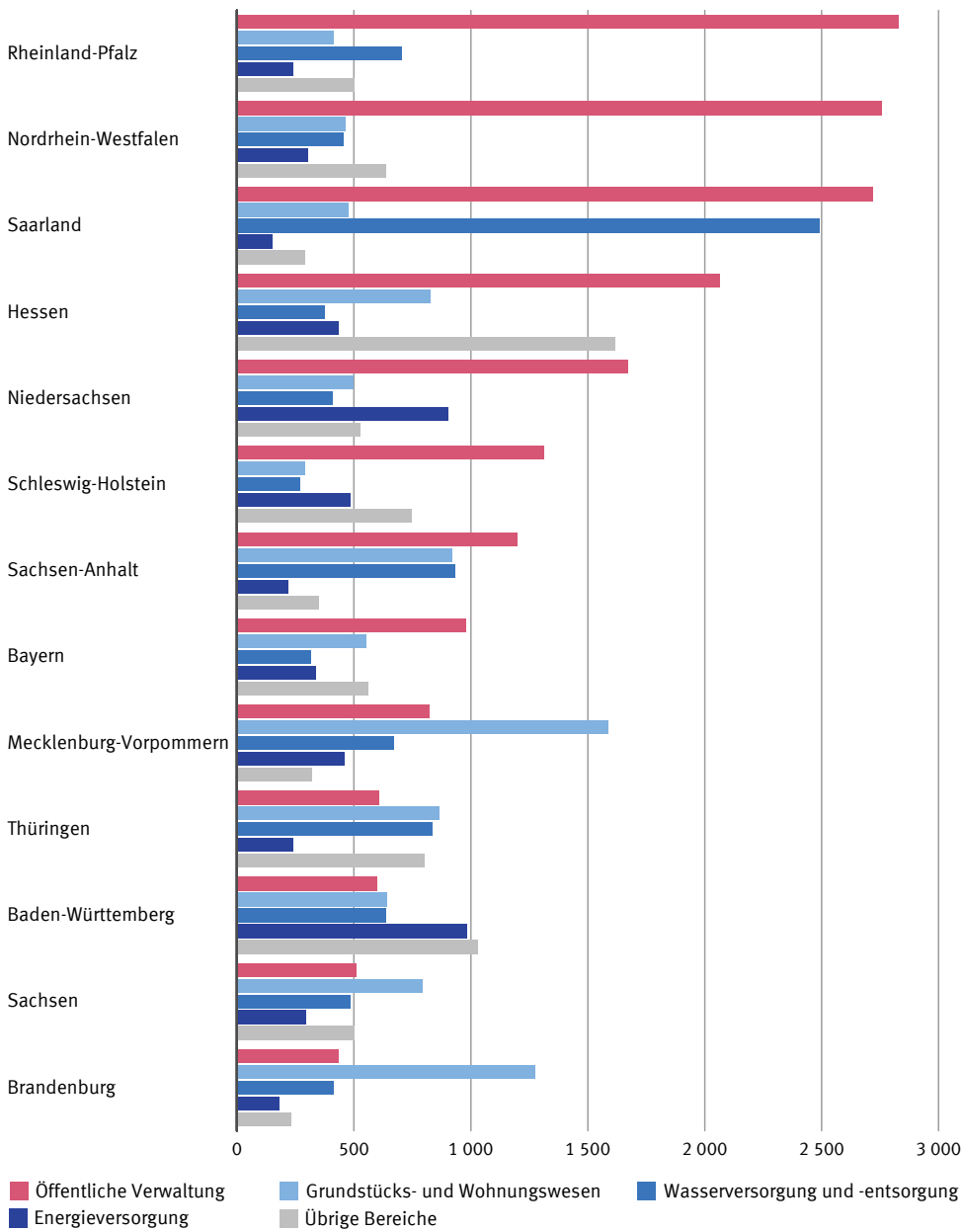
5 Aufgabenabgrenzung zwischen Kommunen und Ländern.

6 Beispiele dafür sind zusätzliche kommunale Ebenen in einzelnen Ländern, wie Bezirksverbände und Verbandsgemeinden.

7 Dazu zählen Kämmerer, Behörden und Ämter.

**Grafik 3**

**Integrierte kommunale Schulden in den Flächenländern nach ausgewählten Wirtschaftszweigen**  
EUR je Einwohner/-in



Stand: 31. Dezember 2021; Einwohnerzahlen zum Stand 30. Juni 2021.

2023 - 055

Nach Ergebnissen des KfW<sup>8</sup>-Kommunalpanels 2022 (KfW, 2022) ist bei den dargestellten Wirtschaftsberei-

chen von unterschiedlichen Ausgliederungsgraden auszugehen. So gaben 16% der repräsentativ ausgewählten Kommunen an, den Bereich Wohnungswirtschaft komplett oder größtenteils innerhalb der Kernverwaltung

<sup>8</sup> KfW: Kreditanstalt für Wiederaufbau.

zu betreuen. Den Bereich Wasserversorgung/Abwasserentsorgung betreuen 44 % der befragten Kommunen in der Kernverwaltung, den Bereich Energieversorgung und -erzeugung dagegen nur 4 %. Kleinere Kommunen gaben jeweils seltener an, die Wirtschaftsbereiche überwiegend ausgelagert zu haben.

## 3

### Vergleich zu kommunalen Ergebnissen der Schuldenstatistik

Für Einzelgemeinden gibt es neben den integrierten kommunalen Schulden keine bundesweit einheitlichen Datensätze, die kommunale Ausgliederungen berücksichtigen.<sup>9</sup> Die jährliche Schuldenstatistik enthält allerdings auf Bundesländer aggregierte kommunale Schulden. Diese sind in der jährlichen Schuldenstatistik üblicherweise als Teil der Schulden des **Öffentlichen Gesamthaushalts** abgegrenzt, enthalten also die Schulden der Kern- und Extrahaushalte.<sup>10</sup> Die Schulden des öffentlichen Bereichs, das heißt zusätzlich der Schulden der sonstigen FEU, sind aber in der Statistik ebenfalls nachrichtlich enthalten und ermöglichen hier einen Vergleich.

Methodisch unterscheiden sich die kommunalen Schulden der jährlichen Schuldenstatistik von den Ergebnissen der kommunalen integrierten Schulden durch die unterschiedliche Zuordnung der Schulden der **Extrahaushalte** und sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. Die Methode der jährlichen Schuldenstatistik ist auf die nationale (und europäische) Schuldenberichterstattung abgestimmt.

Diese übliche, den Vorgaben des **Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen** (ESVG) entsprechende Schuldenzuordnung in den Finanzstatistiken geht zweistufig vor: Zuerst wird für jede

öffentlich bestimmte Einheit festgelegt, welcher finanzstatistischen Ebene sie angehört. Dabei wird der **Beschäftigungsbereich**<sup>11</sup> jedes Eigners ausgewertet und der entsprechenden Ebene zugeordnet. Die Einheit wird dann letztlich der Ebene der Eigner zugeordnet, die gewichtet mit ihren Beteiligungen den größten Anteil an der Einheit halten. Jede öffentliche Einheit kann nach diesem Prinzip nur einer Ebene angehören, der die kompletten Schulden dieser Einheit unabhängig von ihrer Anteilsstruktur zugeordnet werden. Neben der hier relevanten kommunalen Ebene kennen die Finanzstatistiken die Ebenen Bund, Länder sowie Sozialversicherung beziehungsweise den Status „sonstiger nicht öffentlicher Eigner“. Bei den Ebenen „Gemeinde/Gemeindeverbände“ sowie „Länder“ wird das Schuldenvolumen weiter innerhalb der Ebene regional aufgeteilt. Relevant sind dann nur noch die Stimmrechtsanteile<sup>12</sup> der verbliebenen Eigner der dominanten Ebene, anhand derer das Schuldenvolumen der Einheit auf das jeweilige Sitzland der verbliebenen Eigner zugeordnet wird.<sup>13</sup>

Die Auswirkungen auf das gemessene Schuldenvolumen der unterschiedlichen Zuordnungsformen lassen sich wie folgt untergliedern:

- (1) **Ebeneneffekt:** Eine Diskrepanz zwischen den Zuordnungsverfahren entsteht, wenn ultimativ ein kommunaler Eigner ermittelt wird, aber die unmittelbaren Eigner mehrheitlich einer anderen Ebene angehören oder umgekehrt: Wenn ultimativ ein nicht kommunaler Eigner ermittelt wird, aber die kommunale Ebene bei den direkten Eignern dominiert.
- (2) **Verteilungseffekt:** Die Zuordnung nach ultimativem Eigner ordnet die Schulden nach dem Sitz des ultimativen Eigners den Bundesländern zu, die Ebenenzuordnung anteilig nach den Sitzländern der dominanten Ebene.
- (3) **Abgrenzungseffekt **öffentlicher Bereich:**** Die Ebenenzuordnung ordnet Schuldenvolumen mit nicht öffentlichen Eignern der dominanten Ebene zu. Das kann beispielsweise bei Public-Private-Partnerships (öffentlich-privaten Partnerschaften)

9 In den Veröffentlichungen der Statistischen Ämter der Länder erfolgt die regionale Zuordnung der Schulden der ausgegliederten Einheiten entsprechend dem **Sitzlandprinzip** der Einheit (Statistisches Bundesamt, 2022, hier: Seite 28 ff.). Vereinzelt wurden Sonderauswertungen kombinierter kommunaler Schuldendaten der Länder in Auswertungen verwendet, etwa von der Bertelsmann Stiftung (2019).

10 Der Öffentliche Gesamthaushalt umfasst die Kern- und Extrahaushalte und ist deckungsgleich mit dem in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen verwendeten Begriff Sektor Staat. Die Schuldenstände der Kern- und Extrahaushalte ergeben den nationalen Schuldenstand.

11 Die Beschäftigungsbereichsnummer enthält eine Kennzeichnung nach Gebietskörperschaften und Rechtsformen.

12 Sollten bei einer Einheit keine Stimmrechtsanteile vorhanden sein, wird auf den Nennkapitalanteil für das Aufteilungsverfahren zurückgegriffen.

13 Für eine detailliertere Beschreibung sowie ein Rechenbeispiel siehe Statistisches Bundesamt (2022, hier: Seite 29 ff.).



auch die kommunale Ebene betreffen. Die ultimative Zuordnung lässt dagegen Schuldenvolumen mit nicht öffentlichen ultimativen Eignern unberücksichtigt. Schulden nicht öffentlicher Einheiten mit kommunalen ultimativen Eignern wären allerdings nach ultimativer Zuordnung einzubeziehen, liegen der Statistik aber nicht vor und bleiben in ihrer Höhe unbekannt.

- (4) **Vollständigkeitseffekt:** Während die Ebenenzuordnung bei der Schuldenstatistik das gesamte erhobene Schuldenvolumen den vier Ebenen zuweist, kann es beim Verfahren der anteiligen Modellrechnung zu Abbrüchen in den berichtstellerspezifischen Eignerketten kommen. Diese werden unter anderem dann verursacht, wenn das Stimmrecht über zyklische Beteiligungen (selbstreferenzierte Eignerketten) abgebildet ist und eine Rückrechnung auf einen ultimativen Eigner in diesem Strang der Beteiligungskette nicht möglich ist. Ein weiterer Grund des Abbruchs von Beteiligungsketten sind „Sammeleigner“ (Zusammenfassung mehrerer Eigner zu einem neuen Eigner), die insbesondere dann im Berichtskreismanagement der Finanzstatistiken genutzt werden, wenn sehr viele Eigner an einer Einheit beteiligt sind.

In der Summe haben die unterschiedlichen Zuordnungsmethoden einen moderaten Effekt auf das zugeordnete Schuldenvolumen. Die Ebenenzuordnung weist der kommunalen Ebene 323 Milliarden Euro Schulden zu, die ultimative Zuordnung 300 Milliarden Euro. Betrachtet man die Flächenländer einzeln, sind jedoch manche Länder stärker betroffen und es dominieren unterschiedliche Effekte. Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt weisen nach den unterschiedlichen Zuordnungsverfahren sehr ähnliche, meist etwas niedrigere integrierte Schuldenstände auf. Dagegen hat vor allem Niedersachsen nach der integrierten Rechnung deutlich mehr Schulden, da dieses Verfahren den Kommunen des Landes mehr Schulden aus anderen Ebenen zuweist (Ebeneneffekt). Den Gemeinden Nordrhein-Westfalens, Hessens und Baden-Württembergs werden nach der integrierten Rechnung deutlich geringere kommunale Schuldenstände zugeordnet. In Nordrhein-Westfalen ist der Unterschied vor allem durch den Vollständigkeitseffekt zu begründen. Ein Schuldenvolumen von 11,5 Milliarden Euro kann hier nach der integrierten Rechnung gar nicht zugeordnet werden. Die Kommunen Hessens haben dagegen allein durch den Verteilungseffekt einen um 8,8 Milliarden Euro geringeren

**Tabelle 2**  
Überleitungstabelle der integrierten kommunalen Schulden zu den kommunalen Schulden des öffentlichen Bereichs nach Ländern

	Integrierte kommunale Schulden	Kommunale Schulden des öffentlichen Bereichs	Differenz	Saldo andere Ebenen: Ebeneneffekt	Saldo kommunale Ebene anderer Länder: Verteilungseffekt	Nicht öffentliche Eigner: Abgrenzungseffekt	Nicht zuordenbar: Vollständigkeitseffekt
Mill. EUR							
Nordrhein-Westfalen	82 554	92 663	- 10 109	451	3 585	- 2 628	- 11 517
Baden-Württemberg	43 247	50 217	- 6 970	- 7 271	1 262	- 549	- 412
Bayern	36 296	37 326	- 1 030	33	- 560	- 490	- 13
Hessen	33 374	41 328	- 7 954	1 751	- 8 773	- 823	- 108
Niedersachsen	32 097	29 075	3 021	3 312	110	- 316	- 85
Rheinland-Pfalz	19 228	19 319	- 92	7	106	- 202	- 3
Sachsen	10 447	10 464	- 17	12	2 106	- 200	- 1 935
Schleswig-Holstein	9 041	8 964	77	10	274	- 200	- 7
Sachsen-Anhalt	7 862	7 954	- 92	- 7	- 72	- 13	0
Thüringen	7 073	6 103	971	- 181	1 703	- 29	- 523
Mecklenburg-Vorpommern	6 420	6 894	- 474	4	- 292	- 180	- 6
Brandenburg	6 217	6 272	- 55	- 6	- 33	- 12	- 4
Saarland	6 021	6 299	- 278	3	212	- 177	- 316
Insgesamt	299 948	322 879	- 23 002	- 1 925 <sup>1</sup>	0 <sup>1</sup>	- 6 058 <sup>1</sup>	- 14 948 <sup>1</sup>

Stand: 31. Dezember 2021.

1 Summenwerte enthalten auch betreffende Angaben für das Ausland sowie die Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin.

integrierten Schuldenstand, weil durch die Modellrechnung mehr mittelbare Beteiligungen von Kommunen anderer Länder berücksichtigt werden können. Der wichtigste Grund für die niedrigeren integrierten Schulden in Baden-Württemberg schließlich liegt im Ebeneneffekt: Die integrierte Rechnung kann (saldiert) 7,2 Milliarden Euro anderen Ebenen zuordnen. [↘ Tabelle 2](#)

Die Unterschiede in den Zuordnungsverfahren lassen sich im Wesentlichen auf den Abgrenzungs- und den Vollständigkeitseffekt zurückführen. Nicht öffentlichen ultimativen Eignern zugeordnet werden 6,1 Milliarden Euro, bei 14,9 Milliarden Euro ist kein ultimativer Eigner zu ermitteln. Der Ebeneneffekt spielt mit einem negativen Saldo von 1,9 Milliarden Euro eine untergeordnete Rolle. Die ultimative Zuordnung spielt zwar insgesamt 7,1 Milliarden Euro aus anderen Ebenen zu, für die sie ultimative kommunale Eigner ermittelt. Sie lässt dafür aber mit 9 Milliarden Euro einen etwas höheren Betrag unberücksichtigt, wenn sie für dieses Schuldenvolumen anders als die Ebenenzuordnung keine ultimativen kommunalen Eigner identifiziert. Ein vollständiger Vergleich zwischen den Zuordnungsverfahren kann allerdings erst gezogen werden, wenn die Schulden des nicht öffentlichen Bereichs mit kommunalen Eignern im Ebeneneffekt mitberücksichtigt würden. Wegen fehlender Daten kann aber ein vollständiger Saldo des Ebeneneffekts nicht berechnet werden.

Ergebnisse der Modellrechnung kann zum Beispiel künftig der Frage nachgegangen werden, welche Gemeinden über ihre Beteiligungen an Energieversorgern durch die Energiepreiskrise in der Folge des Ukraine-Kriegs stärker betroffen sein werden. [u](#)

## 4

---

### Fazit

---

Die integrierte kommunale Modellrechnung erschließt weitere Informationsquellen, um die kommunale Finanzlage zu beurteilen. Ihre Stärken liegen in der geografischen Detailtiefe des Zuordnungsverfahrens bis zur Einzelgemeinde sowie in der umfassenden Darstellung der ausgelagerten kommunalen Schulden. Inhärente Unschärfen bedingt durch die Datengrundlage sowie das Fehlen weiterer Indikatoren und bestehende Unterschiede im Auslagerungsgrad sowie im Wirtschaftsgebaren machen die resultierenden Schuldenwerte dennoch nicht ohne Weiteres vergleichbar. Gewichtet mit den Schuldenvolumen können die Ausgliederungsbeziehungen der Kommunen allerdings dazu beitragen, finanzielle Risiken der Gemeinden zu verdeutlichen. Anhand der

## GLOSSAR

---

**Beschäftigungsbereich:** Die Beschäftigungsbereichsnummer beinhaltet eine Kennzeichnung nach Gebietskörperschaften und Rechtsformen.

**ESVG:** Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen. Für EU-Staaten rechtsverbindliches und einheitliches System, nach welchen Definitionen und Konzepten die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen aufzustellen sind.

**Extrahaushalte:** Extrahaushalte sind mittelbar (durch andere FEU) oder unmittelbar durch Kernhaushalte öffentlich bestimmt oder überwiegend vom Staat finanziert und gehören daher nach den Vorgaben des ESVG 2010 wie die Kernhaushalte zum Sektor Staat.<sup>1</sup>

**FEU:** Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen sind Einheiten, an denen die Kernhaushalte maßgeblich, das heißt mit mehr als 50 % des Stimmrechts oder des Nennkapitals, unmittelbar beziehungsweise mittelbar beteiligt sind. Sie werden nach Zugehörigkeit zum Sektor Staat in Extrahaushalte und in sonstige FEU unterschieden.

**Finanzstatistische Ebenen:** Bund, Länder, Gemeinden/Gemeindeverbände, Sozialversicherung.

**Gemeindeverbände:** Zu den Gemeindeverbänden gehören die Landkreise (in Nordrhein-Westfalen die Kreise), die Ämter, Samtgemeinden, Verbandsgemeinden sowie die Bezirksverbände.

**Kernhaushalte:** Die Kernhaushalte umfassen die Haushalte des Bundes, der Länder, der Gemeinden/Gemeindeverbände und der Sozialversicherung.

**Öffentlicher Bereich:** Der öffentliche Bereich umfasst die Kernhaushalte und öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (das heißt Extrahaushalte und sonstige öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen).

**Öffentlicher Gesamthaushalt:** Der Öffentliche Gesamthaushalt umfasst die Kern- und Extrahaushalte des Bundes, der Länder, der Gemeinden/Gemeindeverbände und der Sozialversicherung sowie die Finanzanteile der Europäischen Union.

**Sitzlandprinzip:** Bei diesem Verfahren werden nach der Ebenenzuordnung die Strombeziehungsweise Bestandsgrößen (wie das Schuldenvolumen) unabhängig von Beteiligungsverhältnissen komplett dem Sitzland der Berichtseinheit zugeordnet.

**Sonstige FEU:** Sonstige öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen decken ihre Kosten überwiegend mit eigenen Umsätzen. Sie werden als Marktproduzenten anderen Sektoren zugeordnet.

---

<sup>1</sup> Neben dem Markttest wird die Sektorklassifikation unter Einbeziehung weiterer qualitativer Merkmale jährlich geprüft (Schmidt, 2011; Schmidt und andere, 2017).

## LITERATURVERZEICHNIS

---

Bertelsmann Stiftung. *Kommunaler Finanzreport 2019*. Gütersloh 2019. [Zugriff am 7. März 2023]. Verfügbar unter: [www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

Brand, Stephan/Steinbrecher, Johannes. *Kommunale Auslagerungen: ein Spiegelbild regionaler Vielfalt in Deutschland*. [Zugriff am 20. März 2023]. KfW Research Nr. 268/2019.

Freier, Ronny/Grass, Verena. *Kommunale Verschuldung in Deutschland: Struktur verstehen – Risiken abschätzen*. [Zugriff am 20. März 2023]. In: DIW Wochenbericht. Jahrgang 80. Ausgabe 16/2013, Seite 13 ff.

KfW. *KfW-Kommunalpanel 2022*. Frankfurt am Main 2022. [Zugriff am 7. März 2023]. Verfügbar unter: [www.kfw.de](http://www.kfw.de)

Schmidt, Nora. *Ausgliederungen aus den Kernhaushalten: öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen*. In: *Wirtschaft und Statistik*. Ausgabe 2/2011, Seite 154 ff.

Schmidt, Pascal/Heil, Nora/Schmidt, Daniel/Kaiser, Julia. *Die Abgrenzung des Staatssektors in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Zuordnungskriterien für öffentliche Einheiten*. In: *WISTA Wirtschaft und Statistik*. Ausgabe 1/2017, Seite 35 ff.

Statistisches Bundesamt. *Methoden der Finanzstatistiken*. 2022. [Zugriff am 7. März 2023]. Verfügbar unter: [www.destatis.de](http://www.destatis.de).

## RECHTSGRUNDLAGEN

---

Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (Finanz- und Personalstatistikgesetz – FPStatG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 2006 (BGBl. I Seite 438), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. Juni 2021 (BGBl. I Seite 1401) geändert worden ist.

**Herausgeber**  
Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden

---

**Schriftleitung**  
Dr. Daniel Vorgrimler  
Redaktion: Ellen Römer

---

**Ihr Kontakt zu uns**  
[www.destatis.de/kontakt](http://www.destatis.de/kontakt)

---

**Erscheinungsfolge**  
zweimonatlich, erschienen im Februar 2023  
Ältere Ausgaben finden Sie unter [www.destatis.de](http://www.destatis.de) sowie in der [Statistischen Bibliothek](#).

---

Artikelnummer: 1010200-23001-4, ISSN 1619-2907

---

© Statistisches Bundesamt (Destatis), 2023  
Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.